

UDENRIGSMINISTERIET

EUKOOR, sagsnr.: 25/10887

Den 5. marts 2025

Rådsmøde (udenrigsanliggender) den 17. marts 2025

SAMLENOTAT

1. Ruslands aggression mod Ukraine	2
- Politisk drøftelse	2
KOM-dokument foreligger ikke.	2
2. Situationen i Mellemøsten	4
- Politisk drøftelse	4
KOM-dokument foreligger ikke.	4
3. EU-USA-forholdet	6
- Politisk drøftelse	6
KOM-dokument foreligger ikke.	6
4. Iran	8
- Politisk drøftelse	8
KOM-dokument foreligger ikke.	8

1. Ruslands aggression mod Ukraine

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Rådsmødet forventes at fokusere på EU's militære og civile støtte til Ukraine, sanktioner, russiske hybride aktiviteter, oprettelsen af et særtribunal for Ruslands aggressionsforbrydelse samt igangværende overvejelser om en europæisk plan for fred i Ukraine. Den ukrainske udenrigsminister ventes at deltage virtuelt i begyndelsen af mødet. Regeringen finder det afgørende at fortsætte langsigtet og tilstrækkelig militær støtte til Ukraine og bakker op om de hårdest mulige sanktioner mod Rusland, der kan opnås enighed om i EU.

2. Baggrund

Rusland fortsætter de massive drone- og missilangreb rettet mod mål overalt i Ukraine. Samtidig er Ukraine fortsat presset ved fronten i det østlige Ukraine, hvor Rusland fortsat gør fremskridt, men med store tab. FN vurderer, at knap 13 millioner mennesker har behov for humanitær bistand i 2025. Trump-administrationens suspension af den amerikanske udviklingsbistand, der sidste år stod for knap en tredjedel af finansieringen til den humanitære responsplan i Ukraine, skaber stor bekymring og efterspørgsel på yderligere støtte samt fleksibilitet fra øvrige donorer, herunder EU. Tidlige analyser peger på, at sektorer som energi, civilsamfund og medier, infrastruktur, minerydning og offentlig forvaltning kan blive hårdt ramt.

Fra EU's side er der blevet præsenteret flere nye forslag i den seneste tid. EU's Højtstående Repræsentant Kaja Kallas præsenterede på Rådet for udenrigsanliggender den 24. februar 2025 hovedlinjerne i et forslag til et nyt initiativ vedr. EU's og medlemslandenes militære støtte til Ukraine. Initiativet er bygget op om et fælles politisk tilsagn om militær støtte til Ukraine i 2025 inden for følgende kategorier: 1) ammunition, 2) luftforsvarssystemer, missiler og droner, 3) "train and equip" af ukrainske brigader samt 4) støtte til den ukrainske forsvarsindustri under de tre førnævnte kategorier. Dertil annoncerede Kommissionsformanden, Ursula von der Leyen, den 4. marts 2025 en plan for oprustning af europæisk forsvar, som skal muliggøre mobilisering af forsvarsinvesteringer på kort og mellem lang sigt for op til samlet set ca. 800 mia. euro.

Europa har i den seneste periode været ramt af en lang række hybride hændelser, herunder fra russisk side. EU arbejder aktuelt på en Rusland-strategi på det hybride område med fokus på, hvordan EU kan øge omkostningerne for Rusland yderligere. Det forventes, at Rusland-strategien vil fokusere på øget situationsoverblik, øget modstandsdygtighed, styrkelse af EU's responsioner, bl.a. ift. sanktioner og Ruslands skyggeflåde, samt styrkelse af EU-NATO-samarbejdet. Første udkast til strategien forventes færdiggjort i løbet af marts 2025. I oktober 2024 vedtog EU dertil et nyt sanktionsregime rettet mod Ruslands globale destabiliserende og hybride aktiviteter.

16. sanktionspakke mod Rusland blev vedtaget ifm. rådsmødet for udenrigsanliggender den 24. februar. Man ser nu på mulighederne for en ny sanktionspakke.

Kernegruppen for oprettelsen af et særtribunal for aggressionsforbrydelsen mod Ukraine er blevet enige om at gå videre med en model, hvor tribunalet oprettes via en bilateral aftale mellem Europarådet og Ukraine. Det er Ukraines håb, at næste møde i kernegruppen, som finder sted den 19.-20 marts 2025, vil markere afslutning på teknisk niveau i forhold til etableringen af tribunalet. Det er forventningen, at man vil kunne starte forhandlinger inden for rammerne af Europarådet i første halvår af 2025.

Parallelt med de påbegyndte fredsforhandlinger mellem USA og Rusland pågår der – under fransk og britisk lederskab - overvejelser om en europæisk plan for fred i Ukraine. Den britiske premierminister, Keir Starmer, udmeldte den 2. marts 2025, at europæiske ledere var blevet enige om at udarbejde en fredsplan, som man ville præsentere for USA.

3. Formål og indhold

På rådsmødet ventes fokus på EU's militære og civile støtte til Ukraine, sanktioner, russiske hybride aktiviteter samt oprettelsen af et særtribunal for Ruslands aggressionsforbrydelse. Dertil forventes opmærksomhed omkring de igangværende overvejelser om en europæisk plan for fred i Ukraine samt Kommissionsformand Ursula von der Leyens plan for oprustning af europæisk forsvar. Den ukrainske udenrigsminister forventes at deltage virtuelt i begyndelsen af mødet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Den politiske drøftelse ventes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige konsekvenser og konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet. HRVP Kaja Kallas' initiativ vil, såfremt der opnås enighed herom, få statsfinansielle konsekvenser, som dog på det nuværende grundlag ventes at være inden for rammen af de allerede afsatte midler til Ukrainestøtte, hvorfor der ikke ventes reelle merudgifter for Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er fortsat bred opbakning blandt medlemslandene til politisk, militær, økonomisk og humanitær støtte til Ukraine. Der forventes bred enighed om nødvendigheden af fortsatte leverancer af militær støtte til Ukraine. Det er uklart, om der kan opnås den nødvendige enstemmige opbakning til HRVP Kallas' forslag til et nyt initiativ vedr. EU's og medlemslandenes militære støtte til Ukraine. Der forventes generelt bred opbakning til nye sanktioner mod Rusland, herunder listninger af yderligere skibe, personer og entiteter. Der er ligeledes generel støtte blandt medlemslandene til arbejdet med oprettelsen af et særtribunal.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen fortsætter støtten til Ukraine både politisk, militært, civilt og via støtte til privatsektoraktiviteter. Det er afgørende, at der sikres langsigtet og tilstrækkelig finansiering til militær støtte til Ukraine, både bilateralt og gennem EU, så længe dette er nødvendigt. Regeringen støtter fortsat op om de hårdest mulige sanktioner mod Rusland, der kan opnås enighed om i EU. Endelig støtter regeringen op om retsforfølgelse af internationale forbrydelser begået i Ukraine, herunder aggressionsforbrydelsen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 21. februar 2025.

2. Situationen i Mellemøsten

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

På rådsmødet ventes en drøftelse af den aktuelle situation i regionen. Der forventes fokus på at fastholde våbenhvilen i Gaza, herunder frigivelse af alle gidsler, den katastrofale humanitære situation i Gaza, udviklingen på Vestbredden, støtte til det Palæstinensiske Selvstyre, implementeringen af Israels love rettet mod UNRWA samt arbejdet mod en to-statsløsning. Fsva. Libanon forventes den nye regerings reformdagsorden samt EU's understøttelse af fuld implementering af våbenhvilen at være i centrum for drøftelserne. Endelig forventes fokus på den politiske og humanitære situation i Syrien samt mulige EU-tiltag for at fremme en inkluderende politisk transitionsproces i Syrien. Den humanitære Syrien-IX-konference afholdes i Bruxelles i forlængelse af rådsmødet.

2. Baggrund (fra 4. marts 2025)

Den aktuelle våbenhvile i Gaza mellem Israel og Hamas er meget skrøbelig. Man har ikke opnået aftale om at gå videre til våbenhvilens anden fase, og under forhandlingerne har Hamas afvist at forlænge den første fase yderligere. Under våbenhvilens første fase har Hamas frigivet 25 israelske gidsler samt fem thailandske, og Israel har i samme periode løsladt mere end 1.300 palæstinensiske fanger. Siden våbenhvilen trådte i kraft, har den humanitære adgang været forbedret, og der har været en stigning i humanitære forsyninger på tværs af Gaza-striben. Fra den 3. marts har Israel dog standset al indførsel af varer til Gaza. Omkring 3.000 syge og sårede er siden den 1. februar siden blevet evakueret gennem Rafah-grænseovergangen, som er bemanded af personale fra Det Palæstinensiske Selvstyre og understøttet af EU's grænsebistandsmission, EUBAM Rafah. Den Arabiske Liga endosserede den 4. marts en egyptisk plan for Gazas genopbygning og ledelse i en transitionsperiode.

På Vestbredden er volden eskaleret markant. Israelsk militær igangsatte den 21. januar en militæroperation, som siden har berørt en række byer og flygtningelejre i det nordlige Vestbredden. Omkring 40.000 palæstinensere rapporteres fordrevet fra deres hjem som følge af operationerne. Der godkendes regelmæssigt nye udvidelser af bosættelser på Vestbredden, og bosættervolden er eskaleret. De israelske love rettet mod UNRWA trådte i kraft den 30. januar 2025. Lovene gælder på det, som af Israel opfattes som israelsk territorium, herunder Østjerusalem. For nuværende kan UNRWA stadig operere i store dele af Gaza og Vestbredden.

Ift. våbenhvilen mellem Libanon og Israel udløb den forlængede frist for implementering af aftalen den 18. februar. Israel har trukket sig ud af området syd for Litani-floden og overladt kontrollen til den libanesiske hær. Samtidig fastholder Israel sin tilstedeværelse på fem strategiske positioner på den libanesiske side af den blå linje. Ifølge det israelske forsvarsministerium er planen at fastholde positionerne, indtil de er sikre på, at Hizbollah ikke vender tilbage til området og igen udgør en trussel mod Israel. På den politiske front blev den nye regering formelt godkendt i parlamentet den 26. februar med premierminister Nawaf Salam i spidsen. Der er hovedsageligt tale om en teknokratregering, som ifølge Salam vil prioritere økonomiske reformer og genopbygning.

I Syrien blev den tidligere udskudte National Dialogue Conference afholdt den 24.-25. februar. Konferencen er blevet modtaget med forsigtig optimisme blandt EU-lande som et positivt første skridt imod en politisk transition - dog med bekymring for, om processen er tilstrækkeligt inkluderende ift. bl.a. minoriteter. Der forventes at blive nedsat en transitionsregering i marts måned, men dette er ikke bekræftet. Der er fortsat store humanitære behov og dyb økonomisk krise i Syrien. I forlængelse af rådsmødet afholdes den årlige Syrien IX-konference i Bruxelles. På rådsmødet den 24. februar vedtog man en række suspenderinger af sanktioner mod Syrien inden for energi, transport, banksektoren, mv. Hertil forlængedes den humanitære undtagelse på ubestemt tid. Suspenderingerne af sanktionerne monitoreres tæt og vurderes løbende med henblik på at kunne tilpasse eller genoptage sanktionerne, hvis udviklingen i Syrien går den forkerte vej.

3. Formål og indhold

Fsva. Israel og Palæstina forventes fokus at blive på arbejdet for at fastholde våbenhvilen i Gaza, herunder frigivelse af alle gidsler, den katastrofale humanitære situation i Gaza, udviklingen på Vestbredden, implementeringen af Israels love rettet mod UNRWA samt arbejdet mod en to-statsløsning. Dertil ventes fokus på den nye libanesiske regerings arbejde samt understøttelse af fuld implementering af våbenhvilen i Libanon. Der forventes desuden fokus på den politiske og humanitære situation i Syrien samt mulige EU-tiltag for at fremme en inkluderende politisk transitionsproces i Syrien. Syrien-IX konferencen afholdes i forlængelse af rådsmødet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Trods velkendte forskelle blandt EU-landene ift. Israel/Palæstina-konflikten er der enighed om behovet for en varig våbenhvile i Gaza og behovet for at støtte Det Palæstinensiske Selvstyre og dets reformer samt om behovet for en to-statsløsning på længere sigt. Der er ligeledes enighed om at understøtte våbenhvilen i Libanon, herunder i form af støtte til Libanons væbnede styrker. Ift. Syrien er der enighed om at støtte en inkluderende politisk proces, der tager udgangspunkt i principperne fra resolution 2254 samt FN's særlige udsending Geir Pedersens arbejde. Der er enighed om vigtigheden af at støtte kvinders og minoriteters rettigheder og at skabe forudsætninger for internt fordrevne og flygtnings tilbagevenden. Dertil er der enighed om at støtte Syriens suverænitæt, territoriale integritet, uafhængighed og bekæmpelse af terrorisme samt ødelæggelse af kemiske våben.

10. Regeringens generelle holdning

Fsva. Israel/Palæstina bakker regeringen op om hidtidige EU-erklæringer, som bl.a. opfordrer til, at parterne fuldt ud efterlever våbenhvileaftalen, herunder med frigivelse af alle gidsler og indgåelse af en varig våbenhvile. Dertil fordømmelse af yderligere eskalering på Vestbredden og af ethvert forsøg på at hindre UNRWA's evne til at udføre sit mandat. Regeringen bakker også op om en to-statsløsning og bestræbelserne på at styrke og reformere Det Palæstinensiske Selvstyre. Regeringen bakker ligeledes op om bestræbelserne på at understøtte fuld implementering af våbenhvilen i Libanon, herunder gennem støtte til en styrkelse af Libanons væbnede styrker med henblik på øget tilstedeværelse i det sydlige Libanon. Dertil støtter regeringen op om den nye libanesiske regerings prioritering af finansielle reformer samt genopbygning. Endelig bakker regeringen op om at understøtte en inkluderende politisk transition i Syrien med inddragelse af bl.a. kvinder og minoriteter.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 21. februar 2025.

3. EU-USA-forholdet

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

På rådsmødes forventes en generel og bred drøftelse af det transatlantiske forhold samt en afrapportering fra HRVP Kallas' rejse til Washington D.C. den 26.-27. februar. Dertil ventes fokus på USA's forhold til Ukraine, den generelle sikkerhedssituation og mulig amerikansk told på varer fra EU. Regeringen støtter, at EU vedbliver at arbejde for at finde løsninger og konstruktivt samarbejde med USA.

2. Baggrund

Et stærkt og tillidsfuldt transatlantisk samarbejde er centralt for både Danmark og EU's interesser. EU og USA samarbejder tæt om en række områder, herunder handel, sikkerhed, energi og teknologi, anti-terrorisme, samt tilgangen til Rusland, Ukraine, Kina og Mellemøsten. Det er i EU's grundlæggende interesse at bevare og styrke det transatlantiske forhold.

HRVP Kallas besøgte den 26.-27. februar 2025 Washington D.C., hvor hun bl.a. mødtes med amerikanske senatorer og kongresmedlemmer for at diskutere Ruslands krig mod Ukraine samt det transatlantiske forhold. HRVP Kallas forventes på rådsmødet at afrapportere fra denne rejse.

Præsident Trump udtalte den 25. februar, at han ville pålægge en generel told på 25% på varer fra EU.

3. Formål og indhold

På rådsmødet ventes en drøftelse om det aktuelle forhold mellem EU og USA, herunder mulig amerikansk told på varer fra EU, de fremadrettede relationer og hvordan EU bedst varetager sine interesser og værdier.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Spørgsmålet om gældende dansk ret er ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det transatlantiske forhold og et tæt samarbejde med USA nyder generelt bred opbakning blandt medlemsstaterne. Der er desuden bred enighed om, at der er behov for at styrke EU, herunder i forhold til EU's konkurrenceevne og forsvar. Dertil er der generel enighed om behovet for enighed, ro og beslutsomhed i varetagelsen af EU's interesser og værdier.

10. Regeringens generelle holdning

USA er en helt central alliancepartner for EU og Danmark på en lang række områder. Det er derfor essentielt, at det transatlantiske forhold fastholdes og styrkes hvor muligt. Regeringen mener dertil, at det er nødvendigt med en styrkelse af EU, så EU står stærkere selv, herunder gennem udvikling af forsvarsinvesteringer og øget konkurrenceevne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 24. januar 2025.

4. Iran

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Der forventes en drøftelse af de seneste udviklinger ift. Iran, herunder Irans destabiliserende adfærd i regionen og problematikken om arbitrære tilbageholdelser af europæiske statsborgere i Iran. Herudover forventes en drøftelse af EU's tilgang til atomaftalen (JCPOA).

2. Baggrund (fra 10. januar)

Dagsordenspunktet om Iran blev udskudt fra rådsmødet den 24. februar 2025 til rådsmødet den 17. marts.

Iran støtter som en del af dets udenrigspolitiske strategi en række militser og proxier i regionen, herunder Libanon (Hizbollah), Palæstina (Hamas) og Yemen (Houthi-bevægelsen). De iranske militser og proxier har været under tiltagende pres siden Hamas terrorangreb den 7. oktober 2023. Dertil var Assad-regimets fald i Syrien den 8. december 2024 et stort nederlag for Iran. Syrien var Irans eneste statslige allierede i regionen, og Assad-regimets fald har blokeret for forsyningslinjerne fra Iran til Hizbollah i Libanon, Hamas i Gaza samt narkotikasmugling i regionen, som er en stor indtægtskilde for bl.a. Hizbollah. For de arabiske lande udgør udviklingen i Syrien omvendt en mulighed for at genindlemme Syrien i den arabiske fold efter flere årtiers negativ påvirkning fra Iran.

De iranske reaktioner på Trumps genoplivning af "maximum pressure"-strategien har været præget af, at Iran på den ene side har afvist Trumps strategi som både uretfærdig og ineffektiv, men samtidigt fastholdt, at Iran ikke søger atomvåben. Fra EU's side er der enighed om, at det er helt afgørende, at Iran ikke udvikler atomvåben. EU's nuværende tilgang – via E3 - indebærer en kombination af sanktionspres og forsøg på at forhandle en efterfølger til JCPOA. Fra dansk side støttes EU's - via E3's - bestræbelser på at forhandle en diplomatisk løsning og indgå en ny aftale med Iran.

Irans relationer til EU har i de seneste år været i forværring grundet arbitrære tilbageholdelser af europæiske statsborgere, den dybt kritisable menneskerettighedssituation i Iran samt Irans overførsel af ballistiske missiler til Rusland. Henrettelsen af den iransk-tyske statsborger, Jamshid Sharmahd, resulterede i oktober 2024 i, at Tyskland besluttede at lukke de tre iranske konsulater i Hamborg, Frankfurt og München. Herudover har Tyskland tidligere lukket en række iransk-affilierte centre i Tyskland.

Iran er sanktioneret under syv forskellige EU-sanktionsregimer, hhv. Iran-menneskerettighedsregimet, regimet relateret til Ukraine, Syrienregimet, regimet vedrørende spredning af masseødelæggelsesvåben, det globale menneskerettighedsregime, terrorsanktionsregimet og det såkaldte drone-regime. Senest har EU i efteråret 2024 vedtaget sanktionspakker mod Iran som følge af Irans overførsel af ballistiske missiler til Rusland, herunder målrettet den iranske luftfartssektor samt iranske rederier og havne. Derudover har EU sanktioneret flere hundrede iranske individer og enheder, der vurderes ansvarlige for bl.a. menneskerettighedskrænkelser i Iran.

3. Formål og indhold

Det nærmere fokus for drøftelsen forventes uddybet frem mod rådsmødet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Ikke relevant.

8. Høring

Sagen har ikke været i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Blandt EU's medlemslande ventes der overordnet opbakning til at bevare EU's fokus på at imødegå Irans destabiliserende adfærd i regionen, adressering af problematikken vedrørende arbitrære tilbageholdelser af europæiske statsborgere samt støtte til EU's bestræbelser på at sikre, at Iran ikke udvikler atomvåben.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter op om EU's bestræbelser på at bidrage til at reducere Irans destabiliserende adfærd i regionen samt yderligere tiltag mod Iran i den forbindelse, herunder vedtagelsen af nye sanktionspakker, såfremt der kan fremføres solide juridiske bevispakker. Regeringen støtter ligeledes op om EU's tilgang til atomaftalen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 21. februar 2025.